



University of Groningen

## Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven meestal niet

Allers, Maarten; de Greef, Jan Antoon

*Published in:*  
Economisch Statistische Berichten

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*  
Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

*Publication date:*  
2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*  
Allers, M., & de Greef, J. A. (2018). Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven meestal niet. Economisch Statistische Berichten, 103(4757), 38-41.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

## **Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven meestal niet**

Maarten Allers directeur van COELO, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen  
Tom de Greef Phd. Student bij COELO en de Rijksuniversiteit Groningen

Het onderliggende onderzoek is deels bekostigd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

*Vaak wordt gemeentelijke samenwerking gezien als middel om kosten te besparen. Maar is dat ook zo? Of hangt dat ervan af hoe groot samenwerkende gemeenten zijn, en op welk terrein zij samenwerken? Hoe het ook zij, bij al deze aspecten zal ook de vraag naar de doelmatigheid van de samenwerking een rol spelen.*

Gemeenten krijgen steeds meer taken door decentralisaties, en bestaande taken worden steeds complexer door nieuwe wetgeving en maatschappelijke ontwikkelingen. Vooral kleinere gemeenten hebben daardoor vaak een schaalprobleem. Gemeentelijke herindeling kan dan helpen, maar vergroot de schaal van alle gemeentelijke activiteiten, ook daar waar dat onnodig is, of zelfs onwenselijk.

Samenwerking met andere gemeenten biedt een alternatieve oplossing voor schaalproblemen, die gericht is op specifieke taken en andere ongemoeid laat. Samenwerking kan dus worden beperkt tot taken die schaalvoordelen kennen. Dit instrument wordt dan ook veel ingezet. In de periode 2005 tot en met 2013 stegen de gemeentelijke uitgaven die via samenwerkingsverbanden worden gedaan van 1,8 naar bijna 8 miljard euro per jaar. Gecorrigeerd voor inflatie is dat een verviervoudiging. Het aantal gemeenten daalde in die periode met 13 procent tot 408.

Samenwerkingsverbanden kennen echter ook nadelen. De democratische controle is beperkt. Vaak zijn het afzonderlijke organisaties die niet direct wordt aangestuurd door de deelnemende gemeenten. Ook is toezichthouden op de prestaties van de samenwerkingsverbanden lastig, omdat het personeel met de benodigde kennis vaak voor de samenwerkingsorganisatie werkt en niet voor de gemeente. Op theoretische gronden is het effect van samenwerking op de doelmatigheid niet te voorspellen, omdat verschillende mogelijke effecten tegen elkaar in werken (Allers en Van Ommeren, 2016). Deze vraag moet dus met empirisch onderzoek worden beantwoord.

Ondanks het grote financiële en maatschappelijke belang is nog opvallend weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de budgettaire effecten van gemeentelijke samenwerking. Wat er wel is beperkt zich grotendeels tot samenwerking bij afvalinzameling. Acht buitenlandse onderzoeken op dit terrein, samengevat in Bel en Warner (2015), leveren tegenstrijdige uitkomsten op. Voor Nederland worden geen significante verschillen in doelmatigheid gevonden tussen zelfstandige uitvoering van de afvalinzameling door gemeenten of uitvoering door samenwerkingsverbanden (Dijkgraaf en Gradus, 2015; Felsö *et al.*, 2011). Wel leidt samenwerking bij lokale belastinginning volgens Niaounakis en Blank (2017) tot grotere kostenefficiëntie. Allers en Van Ommeren (2016) laten zien dat samenwerkingsverbanden onnodig duurder lenen dan gemeenten, en dat dit wijst op een gebrekkige doelmatigheid bij dergelijke organisaties.

In tegenstelling tot het meeste eerdere onderzoek beperkt dit artikel zich niet tot specifieke beleidsterreinen, maar kijken we naar het effect van samenwerking op het totaal aan gemeentelijke uitgaven. Ons onderzoek is het meest verwant aan de studie van Frère *et al.* (2014), die concludeert dat samenwerking door Franse gemeenten de uitgaven niet beïnvloedt. In tegenstelling tot Frère *et al.* onderzoeken wij ook of het gevonden effect afhangt van de gemeentegrootte of het beleidsterrein.

We gebruiken een paneldataset voor de periode 2005 – 2013 op basis van rekeningcijfers die het CBS verzamelt. Hierin zijn de gemeenten opgenomen zoals ze bestonden in het jaar 2013. Financiële gegevens zijn waar nodig omgerekend naar prijspeil 2013 en worden in per capitabedragen uitgedrukt. Variabelen zijn uitgedrukt in natuurlijke logaritmen omdat we verwachten dat een eventueel effect van samenwerking op de uitgaven evenredig zal zijn. De schattingen zijn gedaan met GMM (*general method of moments*). Die methode houdt rekening met het gegeven dat gemeentebegrotingen elk jaar maar beperkt kunnen veranderen en met de mogelijkheid dat sommige verklarende variabelen endogeen zijn. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat gemeenten met hogere uitgaven eerder geneigd zullen zijn om samenwerking te zoeken.

### Effect van samenwerken op totale uitgaven

De mate van samenwerking van een gemeente is in tabel 1 afgemeten aan de gemeentelijke uitgaven die via samenwerking verlopen. De tabel laat zien dat de mate van samenwerking geen significante invloed heeft op de hoogte van de uitgaven van een gemeente. Deze bevinding staat in scherp contrast met het bestaande beeld dat samenwerking, en dan vooral voor kleine gemeenten, zou moeten resulteren in kostenreductie. De uitkomst is robuust voor veranderingen in de specificatie (Allers en De Greef 2017). Ook inbouwen van een vertraging van een of twee jaar leidt niet tot een effect van samenwerking op de uitgaven.

Tabel 1: effect van samenwerking op totale uitgaven gemeente (n=2.450)

Vertraagde afhankelijke variabele	0,19***
Uitgaven samenwerking per inwoner	0,05
Hansen p	0.70

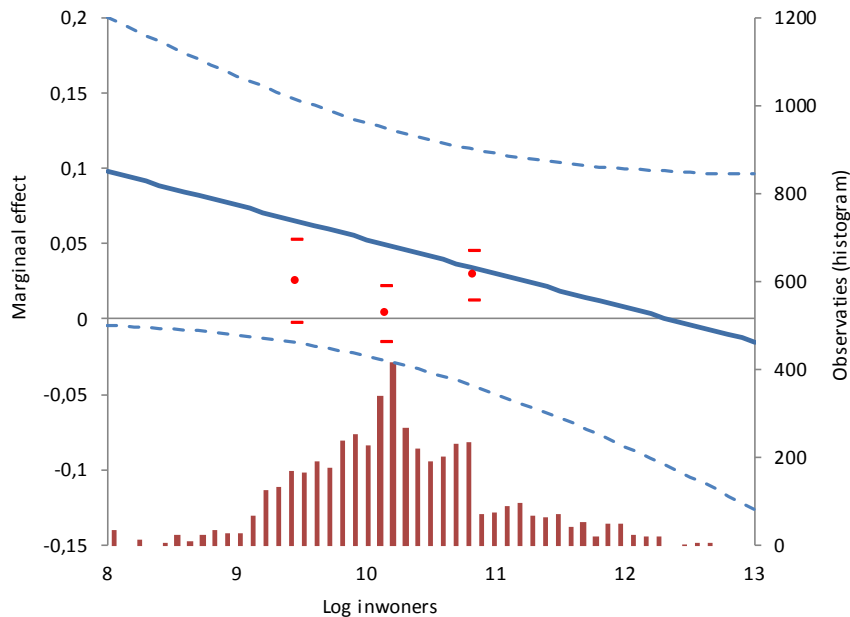
Difference GMM-schatting; \*\*\*: significant op 99%-niveau. Gecontroleerd voor: aantal inwoners, omgevingsadressendichtheid, hoogte van de algemene uitkering, percentage bijstands- en ww-uitkeringen en enkele politieke kenmerken (ideologie, mate van fragmentatie van de gemeenteraad en mate waarin de coalitie in de raad een meerderheid heeft). Jaareffecten en dummies voor verkiezingsjaren toegevoegd.

### Invloed van gemeentegrootte

In beleidsvelden waar schaalvoordelen bestaan valt te verwachten dat vooral kleinere gemeenten daarvan door samenwerking zouden moeten kunnen profiteren. Om te onderzoeken of samenwerking verschillende resultaten heeft voor kleine en grote gemeenten is de analyse uit tabel 1 herhaald met toevoeging van interactie-effecten voor het aantal inwoners van gemeenten. Op basis van de regressieresultaten is figuur 1 gemaakt, die het marginale effect laat zien (aflopende doorgetrokken blauwe lijn). De staafdiagram onderin de figuur geeft de populatie van gemeenten weer, en laat zien dat het meest relevante deel van de figuur tussen 9 en 12 ligt. Daarbuiten zijn weinig waarnemingen. Bij een

betrouwbaarheidsinterval van 95%, weergegeven door de blauwe stippenlijnen, heeft samenwerking bij geen enkele gemeenteomvang significante invloed op de uitgaven.

Figuur 1. Margaal effect van uitgaven aan samenwerking op gemeentelijke uitgaven voor verschillende aantallen inwoners



Deze interpretatie gaat uit van een lineair marginaal effect. Echter, voor doelmatigheid wordt vaak een omgekeerde u-curve verondersteld: kleine gemeenten zouden doelmatiger gaan werken als de schaal toeneemt, om dan vanaf een bepaalde omvang weer minder doelmatig te worden. Om met die mogelijkheid rekening te houden is het marginale effect ook berekend voor drie even grote deelpopulaties: kleine, middelgrote en grotere gemeenten (Hainmueller *et al.*, 2017). Dit wordt weergegeven door de drie rode stippen in figuur 1; de 95%-betrouwbaarheidsintervallen door de horizontale streepjes hier boven en onder. Deze suggereren dat de uitgaven per inwoner voor middelgrote gemeenten niet veranderen door samenwerking, maar dat ze bij kleine en grote gemeenten stijgen. Voor kleine gemeenten is dit effect overigens net niet significant op 95%-niveau.

### ***Effect per beleidsterrein***

Het is goed denkbaar dat samenwerking op het ene beleidsterrein wel kosten bespaart en op het andere niet. COELO heeft gegevens verzameld over een groot aantal samenwerkingsverbanden. Voor vier beleidsvelden, sociale dienst, sociale werkvoorziening, afvalinzameling en belastinginning (inclusief uitvoering van de wet woz) is een compleet overzicht gemaakt van alle bestaande samenwerkingsverbanden en hun deelnemers voor de periode 2005 tot en met 2013. Omdat vrijwel alle gemeenten deze hele periode bleken samen te werken voor de sociale werkvoorziening blijft dit beleidsterrein buiten het onderzoek. De resterende drie beleidsvelden zijn samen goed voor een vijfde

van de totale gemeentelijke uitgaven. Voor het meten van het effect van samenwerking binnen specifieke beleidsterreinen zijn twee verschillende variabelen gebruikt. De eerste is een dummy die aangeeft of een gemeente op dat terrein samenwerkt. De tweede geeft de mate van schaalvergroting weer die een gemeente door samenwerking realiseert. Die is gemeten als de totale bevolking van de samenwerkende gemeenten gedeeld door het inwonertal van de gemeente zelf. Wanneer een gemeente samenwerkt met twee even grote gemeenten bedraagt de schaalvergroting dus 3.

Tabel 2 geeft de uitkomsten van een regressie van de totale uitgaven op (1) samenwerking en (2) schaalvergroting door samenwerking. Voor samenwerking bij de sociale dienst of de belastinginning worden geen significante effecten gevonden. Voor samenwerking bij afvalinzameling wordt voor één indicator, de schaalvergroting door samenwerking, een significant (positief) effect gevonden. Dit effect blijkt echter niet robuust voor veranderingen in de specificatie (Allers en De Greef, 2017). Opnieuw vinden we dus geen empirische onderbouwing voor de hypothese dat samenwerking de gemeentelijke uitgaven verlaagt.

Tabel 2: effecten van samenwerking (1) en schaalvergroting door samenwerking (2) op de gemeentelijke uitgaven (n = 2.450)

	(1)	(2)
Vertraagde afhankelijke variabele	0,19***	0,19***
Samenwerkingsdummy sociale dienst	-0.02	
Samenwerkingsdummy afvalinzameling	0,02	
Samenwerkingsdummy belasting	-0.00	
Schaalvergroting sociale dienst		-0,01
Schaalvergroting afvalinzameling		0,01**
Schaalvergroting belasting		-0.00
Hansen p	0.81	0.80

Difference GMM-schatting. \*\*\* Significant op 99%-niveau; \*\* significant op 95%-niveau. Voor controlevariabelen: zie tabel 1.

## Belastingheffing

Hoewel samenwerking niet tot lagere totale gemeentelijke uitgaven blijkt te leiden, kan dit op deelterreinen mogelijk toch tot besparingen leiden. Om dit na te gaan kijken we naar samenwerking bij belastinginning. Dit is een sterk geautomatiseerd proces, waarbij de vaste kosten hoog zijn vergeleken met de variabele kosten. Als ergens schaalvoordelen bestaan dan vermoedelijk hier. Tabel 3 geeft de uitkomsten van de regressies.

Tabel 3: effecten van samenwerking (1) en schaalvergroting door samenwerking (2) bij belastinginning op de uitgaven aan dat taakveld (n = 2.487)

	(1)	(2)
Vertraagde afhankelijke variabele	0,43***	0,43***
Samenwerkingsdummy belasting	-0.15***	
Schaalvergroting belasting		-0.06**
Hansen p	0.21	0.21

Difference GMM-schatting. \*\*\* Significant op 99%-niveau; \*\* significant op 95%-niveau. Voor controlevariabelen: zie tabel 1. Daarnaast is gecontroleerd voor het aantal woningen en de waarde van niet-woningen in een gemeente, en het heffen van honden- of toeristenbelasting.

Bij belastinginning blijkt samenwerking te leiden tot lagere uitgaven op dat beleidsterrein. Tabel 3 toont een sterk significant resultaat dat aangeeft dat samenwerkende gemeenten gemiddeld 15 procent

minder uitgeven aan belastinginning. Deze uitkomst is in lijn met het enige andere onderzoek dat schaalvoordelen bij belastinginning onderzocht (Niaounakis & Blank, 2017). De uitgaven die samenhangen met belastinginning maken echter slechts 0,4 procent uit van de totale uitgaven van een gemeente. Misschien verklaart dat waarom er geen effect zichtbaar is van belastingsamenwerking op de *totale* gemeentelijke uitgaven.

### **Effect op voorzieningen**

Maar hiervoor is ook een andere verklaring mogelijk. Misschien worden besparingen door samenwerking ingezet om het lokale voorzieningenniveau te verbeteren, en niet om de uitgaven te verlagen. Ook de hogere uitgaven door samenwerking voor kleinere en grotere gemeenten (figuur 1) zouden erop kunnen wijzen dat samenwerking leidt tot betere dienstverlening. In dat geval leidt samenwerking mogelijk toch tot doelmatigheidsverbetering.

Helaas is de totale gemeentelijke output niet te meten. Wel zijn er sterke aanwijzingen dat gemeentelijke voorzieningen kapitaliseren in huizenprijzen. Zo laten Allers en Vermeulen (2016) zien dat huizenprijzen stegen in gemeenten die een hogere rijksuitkering hadden ontvangen. Extra uitkeringsgeld wordt kennelijk gebruikt voor voorzieningen die potentiële huizenkopers waarderen. Dat kan met eventuele besparingen door samenwerking ook het geval zijn.

We gebruiken (veranderingen in) huizenprijzen daarom als indicator voor veranderingen in het voorzieningenniveau. Deze huizenprijzen zijn via een hedonische regressie afgeleid uit microdata betreffende woningtransacties door leden van de Nederlandse Vereniging van Makelaars o.g. en vastgoeddeskundigen (NVM), en zijn geschoond voor verschillen in woningkenmerken. De mate van samenwerking blijkt echter geen enkel effect te hebben op huizenprijzen (Allers en De Greef, 2017). We kunnen dus niet de stelling onderbouwen dat samenwerking tot betere lokale voorzieningen leidt.

### **Conclusie**

Samenwerking tussen gemeenten heeft in de periode 2005 tot en met 2013 niet geleid tot lagere uitgaven. Bij kleinere en bij grotere gemeenten lijkt samenwerking de uitgaven juist te hebben verhoogd. Alleen bij belastinginning levert samenwerking besparingen op, maar die zijn niet zichtbaar op het niveau van de totale gemeentelijke uitgaven. Vermoedelijk komt dat doordat er in de belastinginning maar weinig geld omgaat. Voor de hypothese dat samenwerking leidt tot betere dienstverlening is geen onderbouwing gevonden. De uitkomsten komen overeen met die van onderzoek naar de financiële effecten van gemeentelijke herindeling. Ook daar is geen meetbaar effect op uitgaven of voorzieningenniveaus (Allers en Geertsema, 2016).

Dit is relevant voor beleidsmakers omdat kostenbesparing vaak wordt aandragen als een belangrijke reden om te gaan samenwerken. Een andere reden voor samenwerking is dat gemeenten soms te klein zijn om bepaalde taken zelfstandig uit te voeren. Het is dan dus belangrijk om voorzichtig te zijn met het inboeken van besparingen. Die zullen sterk afhangen van de gebruikte productietechniek. Bij

kapitaalintensieve diensten als belastinginning zijn de besparingsmogelijkheden door opschaling het grootst. In het sociale domein is het bestaan van schaalvoordelen twijfelachtig.

- Samenwerking tussen gemeenten leidt gemiddeld niet tot lagere uitgaven
- Bij kleine en grote gemeenten nemen de uitgaven door samenwerking eerder toe dan af
- Samen belasting innen is wel goedkoper, maar leidt niet tot een lager totaal aan gemeentelijke uitgaven

## Literatuur

Allers, M.A. en J.B. Geertsema (2016) The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform, *Journal of Regional Science*, 56, 659-682.

Allers, M.A. en J.A. de Greef (2017) Intermunicipal cooperation, public spending, and service levels, *Local Government Studies*, doi.10.1080/03003930.2017.1380630.

Allers, M.A. en B. van Ommeren (2016) Intermunicipal cooperation, municipal amalgamation and the price of credit, *Local Government Studies*, 42, 717-738.

Allers, M.A. and W. Vermeulen (2016) Capitalization of equalizing grants and the flypaper effect, *Regional Science and Urban Economics*, 58, 115-129.

Bel, G. en M.E. Warner (2015) Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence, *Public administration*, 93, 52-67

Dijkgraaf, E. en R. Gradus (2015) Efficiency effects of unit-based pricing systems and institutional choices of waste collection, *Environmental and resource economics*, 4, 2015, 641-658.

Felsö, F., H. de Groot en A. van Hezik (2011) *Benchmark gemeentelijk afvalbeheer. Een empirisch onderzoek naar de productiviteit en kostendoelmatigheid*. Delft: IPSE.

Frère, Q., Leprince, M. en S. Patty (2013) The impact of intermunicipal cooperation on local public spending, *Urban Studies*, 51, 1741–1760.

Hainmueller, J., J. Mummolo and X. Yiqing (2017) *How Much Should We Trust Estimates from Multiplicative Interaction Models? Simple Tools to Improve Empirical Practice*.  
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2739221>.

Niaounakis, T.K. and J.L.T Blank (2017) Inter-municipal cooperation, economies of scale and cost efficiency: an application of stochastic frontier analysis to Dutch municipal tax departments, *Local Government Studies*, 43, 533–554.